

Infobrief 55/99 (Reprint)

Hamburg, den 10.09.2003

Finanzierung der Verbraucherzentralen

Sehr geehrte Damen und Herren,

dieser Infobrief ist vier Jahre alt und damals gab es wenig Beachtung. Vielleicht ist es sinnvoll, ihn angesichts der teilweise dramatischen Lage bei den Verbraucherzentralen Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Berlin noch einmal in Erinnerung zu rufen, um eine Diskussion zu führen, die vielleicht noch nicht zu spät ist, auf jeden Fall aber auch in naher Zukunft andere Verbraucherzentralen interessieren wird.

Die Kernaussage liegt darin, dass die Verbraucherzentralen sich der neuen Ideologie von den Eigeneinnahmen nicht entziehen können. Da bedeutet aber nicht, dass sie deshalb ihre alte erfolgreiche Arbeit einstellen müssen, sondern lediglich, dass sie diese Arbeit in neuer Weise transparent machen und darstellen müssen. Die Verbraucherzentralen „verkaufen“ damit an den einzelnen Dienstleistungen wie Beratung und Vertretung, an die Wirtschaft die Wettbewerbsbeobachtung und die Endbandqualitätskontrolle, an die Allgemeinheit die Armuts- und Kriminalitätsprävention sowie die Publizität für Wirtschaftsprobleme. Sie müssen diese Produkte konfektionieren und anbieten. Wenn der Staat, die Wirtschaft, Presse und Allgemeinheit darauf verzichten wollen, dann sollten sie es deutlich sagen. Umsonst können sie solche Güter nicht verlangen.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Udo Reifner

INSTITUT FÜR FINANZDIENSTLEISTUNGEN e.V. (iff)

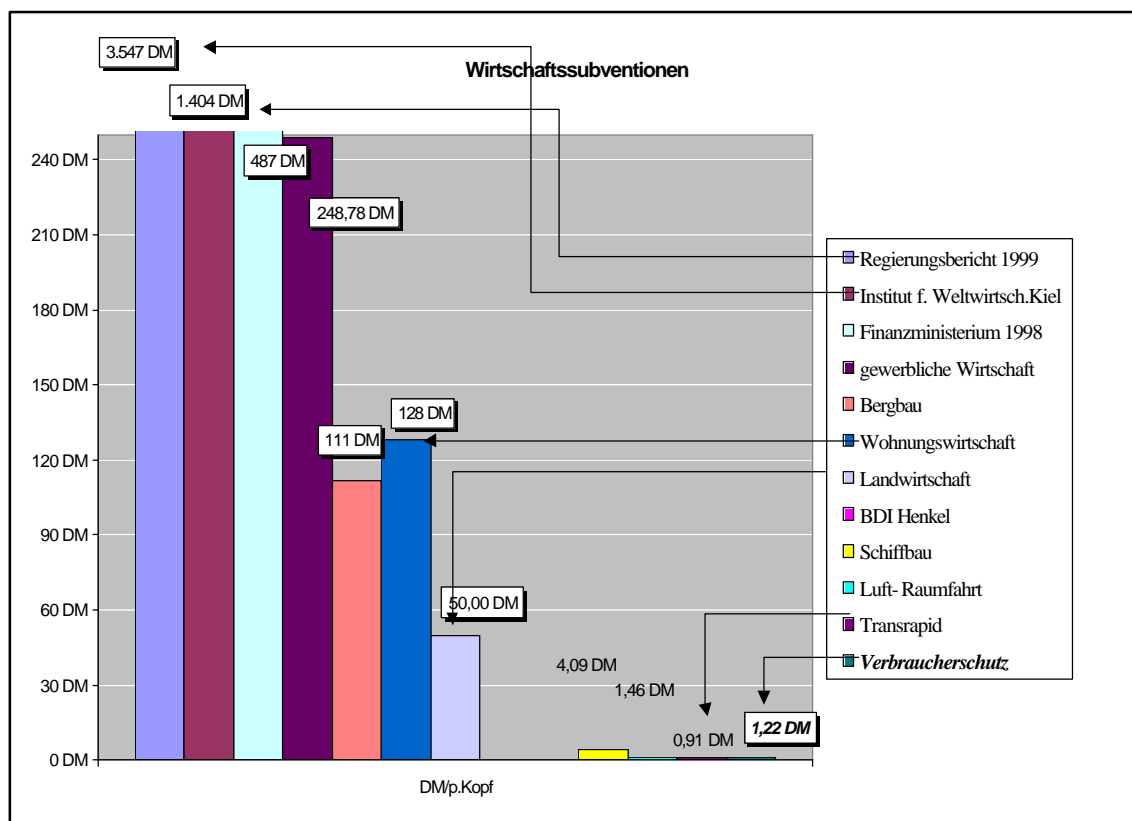
Prof. Dr. Udo Reifner

Die Finanzierung der Verbraucherzentralen

1.	VERBRAUCHERZENTRALEN ZWISCHEN MARKT UND STAAT	2
2.	GRUNDLAGEN MARKTMÄßIGER FINANZIERUNG DER VERBRAUCHERARBEIT	9
2.1.	Neue Finanzierungsstrukturen.....	9
2.2.	Neue Einkommensquellen.....	9
2.3.	Verwertungsvoraussetzungen	10
2.4.	Produkte der Verbraucherzentralen.....	11
2.4.1.	Anforderungsprofil.....	13
2.4.2.	Dienstleistungsangebote	14
3.	ORGANISATION DER ARBEIT FÜR DIE NACHFRAGE.....	15
3.1.	Zusammenarbeit	15
3.1.1.	Nachfragekartelle gegenüber der öffentlichen Hand.....	15
3.1.2.	Rationalisierungskartelle	16
3.2.	Wettbewerb um neue Ideen.....	16
3.3.	Qualifizierung und Evaluation	16
3.4.	Kapital.....	17
3.4.1.	Eigenkapital	17
3.4.2.	Fremdkapital	18
3.5.	Werbung	18
3.5.1.	Medienpräsenz.....	19
3.5.2.	Image.....	19
3.5.3.	Werbeträger.....	19
3.5.4.	Werberinge	20

1. Verbraucherzentralen zwischen Markt und Staat

Die 100 Mio. DM, die der Staat in Deutschland für Verbraucherschutz ausgibt, sind dabei weniger als 1% der gesamten Wirtschaftsförderung und ein Bruchteil allein davon, was zur Zeit für die Förderung des Internets ausgegeben wird. Tatsächlich ist dieser Betrag aber eine der produktivsten Investitionen in die deutsche Wirtschaft, weil man billiger eine am Endabnehmerutzen orientierte Endbandkontrolle zur Erhaltung der internationalen Konkurrenzfähigkeit gerade im undurchsichtigen Dienstleistungssektor nicht erhalten kann.



Allein bei den Vorfälligkeitsentschädigungen der Hypothekenbanken, bei wucherischen Ratenkrediten, falscher Tilgungsverrechnung, betrügerischer Altersvorsorgemodellen wurde ein Vielfaches dieser Summe den Verbrauchern für qualitätsfördernde Investitionen zurückgewährt und die Belohnung des Falschen und der Falschen ein wenig gemindert. Wenn ich allein die aus den neuen Bundesländern ans *iff* gelangten Betrugsfälle im Bereich von Kredit, Leasing und Kapitalanlage nehme, dann muß es schon wundern, warum der Staat sich teure Aufsichtsbehörden leistet, deren Effizienz von allen Seiten angezweifelt wird, seine Verbraucherzentralen aber immer stiefmütterlicher behandelt.

Doch das Lamento nützt nichts. Es bindet wertvolle Kräfte in Strukturen, die so nicht weiterbestehen werden. Der Abbau bzw. die Stagnation der Zuwendungen aus öffentlichen Haushalten, der Wegfall von Bundessubventionen insgesamt und vor allem der Übergangfinanzierung in den Neuen Bundesländern führt zu einer Wellenbewegung in finanzielle Schwierigkeiten für die

Verbraucherverbände, bei der der Protest zwar nach jeder Talsohle einen neuen Anstieg verspricht, gleichwohl die Trendlinie nach unten geneigt bleibt.

Die Verbraucherzentralen werden in diesem Prozeß, der mit Blick auf die bereits abgeschlossene Entwicklung in anderen Ländern wie den USA (Federation of American Consumers), Großbritannien (National consumer council), Frankreich (Institut National de la Consommation) und Holland (SWOKA) wahrscheinlich unumkehrbar ist, nur überleben in dem Maße, wie es ihnen gelingt, frühzeitig weitere Einkommensquellen zu erschließen, dort konkurrenzfähig zu werden, wo sie mit anderen Anbietern auf dem Markt konkurrieren, und durch Qualität und Effizienz, Kooperation und Alleinstellung eine solide Angebotssituation an Verbraucherschutz auf dem Markt zu erreichen.

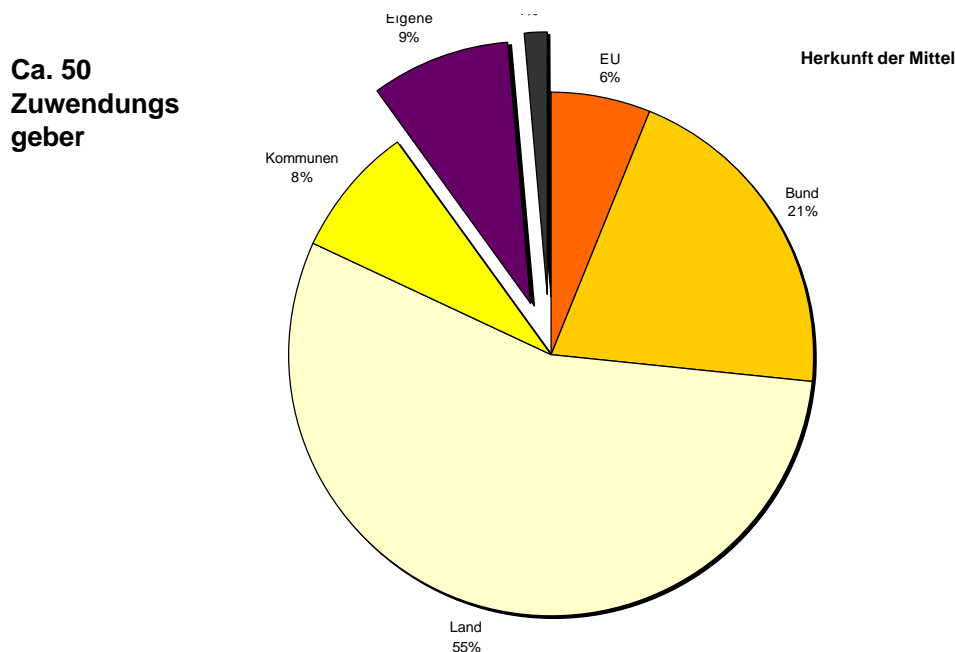
Sind die Verbraucherzentralen dort schon angelangt, oder werden, wie manche meinen, einige größere Verbraucherzentralen wie Stuttgart, Düsseldorf, Berlin, Leipzig und Hamburg sich bundesweit ausstrecken und damit als Dienstleistungsunternehmen den anderen den Platz streitig machen?

Der Ausweg wird mit dem Zauberwort der Erwirtschaftung von Eigenmitteln gezeigt. Wie ernst dies gemeint ist, kann jedoch in Zweifel gezogen werden.

Schaut man sich die Personalstruktur, die Art der Finanzierung, den erheblichen bürokratischen Aufwand der Mittelverwaltung und den politischen Druck an, dem die Verbraucherzentralen etwa in Stuttgart und Frankfurt bei jeweils wechselnden Regierungsmehrheiten ausgesetzt waren, so besteht eigentlich wenig Hoffnung, daß der Sprung von der behördenähnlichen Struktur in den Bereich des marktmäßig sich selbst behauptenden Dienstleistungsunternehmens möglich wird.

Der Staat tut im übrigen das Seine dazu, daß dieser Sprung auch nicht gelingen kann. Statt einer Behörde, finanzieren in Sachsen-Anhalt z.B. ca. 50 öffentliche Einrichtungen von Bund, Land, öffentlichen Anstalten und Kommunen die Verbraucherzentrale. Jeder Geldgeber hat seine spezifischen Interessen in den Förderrichtlinien festgeschrieben und verlangt eine ihm genehme Abrechnung. Selbst für kleinste Beträge wird kameralistische Buchführung mit der unsinnigen Begrenzung der Wirtschaft auf laufende Ausgaben und Einnahmen und der Rückgabe unverbraucher Mittel zum Jahresultimo verlangt.

Einahmenstruktur

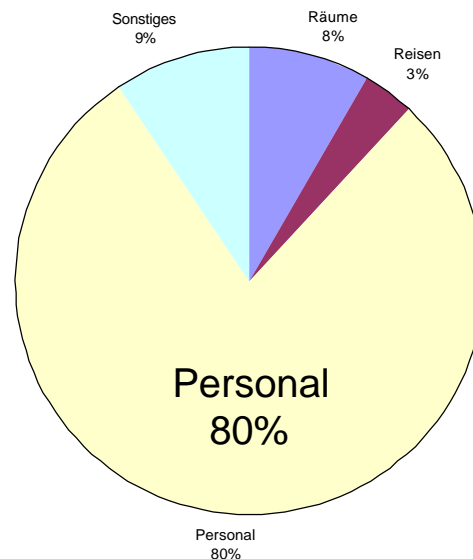


Langfristige Wirtschaftsplanung und Selbständigkeit ist zwar offiziell gefordert, wird jedoch noch kaum honoriert bzw. sogar bestraft. Plötzlicher Mittelstop kann, wie in Hamburg geschehen und in Niedersachsen angedroht, eine Verbraucherzentrale vereinsrechtlich zum Konkursrichter zwingen, selbst wenn sich finanziell überhaupt nichts geändert hat. Löhne stehen auch dann aus, wenn der Zuwendungsgeber seine Zuwendungen verzögert.

Dazu kommt noch die merkwürdige Steuergesetzgebung, die beim Erzielen von Gewinnen mit dem Entzug der Gemeinnützigkeit droht und zu allem Überfluß den Verbraucherschutz sondern nur die Verbraucherberatung in die Liste der gemeinnützigen Tätigkeiten aufgenommen hat, so daß die eigentliche öffentliche Berufung der Verbraucherzentralen steuerrechtlich im Zweifel steht, wohingegen allerdings die Rassehundezucht diese Ziele erfüllt.

Alles, was zur Selbständigkeit notwendig ist, die Kreditaufnahme, die Kapitalbeteiligung, die Gewinnerzielung, das Investieren und das Marketing, wird den Verbraucherzentralen wenn nicht schon verboten so doch zumindest so schwer gemacht, das kaum eine Möglichkeit bleibt. Personalkostenquoten von 80% deuten daraufhin, daß man Menschen beschäftigt, denen man zwar den Lohn auszahlt, nicht jedoch den Bleistift geben kann, mit dem sie ihre Arbeit erst einmal konkurrenzfähig gestalten können. 42% Lohnkostenquote wird in der Dienstleistungsbranche für angemessen erachtet, so daß der Etat eigentlich bei gleicher Personalstärke zu verdoppeln wäre.

Ausgabenstruktur



Doch so einfach, wie es sich das Gutachten einer großen Unternehmensberatung zur Zukunft der Verbraucherverbände mit seinen Rationalisierungsvorschlägen gemacht hat und wofür allzu teures und wenig sinnvoll investiertes Geld an branchenfremde Rationalisierer geflossen ist, darf man es sich wohl auch nicht machen.

Verbraucherarbeit ist nicht ohne weiteres mit den Leistungen einer Softwarefirma oder dem viel gepriesenen (und von vielen inzwischen auch bereuten) Aufstieg des Bill Gates vergleichbar.

Dazu eine kleine Satire, die ich unlängst in die Hand bekam:

Das Vorgehen von Unternehmensberatungen bei der Gemeinkostenwertanalyse hat folgenden satirischen Bericht provoziert:

"Auszüge aus dem McKinsey Bericht über eine Organisationsuntersuchung bei den Berliner Philharmonikern:

- **Bessere Auslastung:** "Die vier Oboisten haben sehr lange nichts zu tun. Die Nummer sollte gekürzt und die Arbeit gleichmäßig auf das ganze Orchester verteilt werden, damit Arbeitsspitzen vermieden werden.
- **Personaleinsparung:** Die zwölf Geigen spielen alles dasselbe. Das ist unnötige Doppelarbeit. Diese Gruppe sollte drastisch verkleinert werden.

- **Einsatz von Technik:** Falls eine größere Lautstärke gewünscht ist, läßt sich das durch eine elektronische Anlage erreichen.
- **Ergonomie:** Das Spielen von Zweiunddreißigstelnoten erfordert einen zu großen Arbeitsaufwand. Es wird empfohlen, die Noten sämtlich in den nächstliegenden Sechzehntelnoten zusammenzufassen. Man könnte dann auch Musikschüler und weniger qualifizierte Kräfte beschäftigen.
- **Leerlauf:** In einigen Partien wird zuviel wiederholt. Die Partituren sollten daraufhin gründlich durchgearbeitet werden.
- **Doppelarbeit:** Es dient keinem sinnvollen Zweck, wenn das Horn eine Passage wiederholt, mit der sich bereits die Geigen beschäftigt haben. Werden alle überflüssigen Passagen eliminiert, dann dauert das Konzert, das jetzt zwei Stunden in Anspruch nimmt, nur noch schätzungsweise zwanzig Minuten, so daß die Pause wegfallen kann.”

Eine ähnliche Satire könnte man auch über die Vorstellungen mancher Unternehmer über die Finanzierung von Verbraucherschutz schreiben.

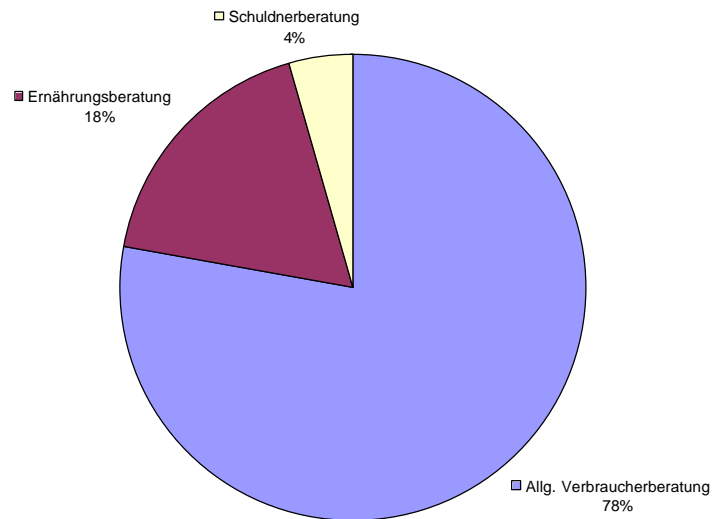
Aber gäbe es überhaupt Verbraucherschutz, wenn der Markt es alles so wunderbar richten würde? Die wichtigsten Defizite des Marktes, mit denen er sich selber als Wirtschaftssystem permanent diskreditiert, sind

- die ungleiche Information von Personen, die selten bestimmte Geschäfte tätigen und auch noch darauf angewiesen sind, gegenüber Anbietern, die immer nur das eine Geschäft tätigen und damit über alles Wichtige informiert sind, (individueller Verbraucherschutz)
- die Diskriminierung solcher Bedürfnisse die deshalb nicht zur kaufkräftigen Nachfrage werden können, weil sie nicht mit ausreichenden Geldmitteln ausgestattet sind, (sozialer Verbraucherschutz)
- die Blindheit des Marktes gegenüber kollektiven Gütern wie Umwelt, allgemeiner Wohlstand und Gerechtigkeit, die keiner für sich monopolisieren kann und damit auch keiner aus eigenem Gewinninteresse umsorgen kann. (kollektiver Verbraucherschutz)

Die Wirtschaft kann diese Werte vor allem im sozialen und kollektiven Verbraucherschutz nicht von sich aus anbieten, solange sie kein Verbraucher gesondert bezahlen und damit nachfragen will.

Gleichwohl ist hier noch die geringste staatliche Investition zu verzeichnen.

Arbeitsbereiche



Ob sich dies einmal ändert, wenn der Staat sich zurückzieht und die Menschen merken, dass in einer ungerechten, den Reichtum befördernden Gesellschaft Ineffizienz, Verschwendung und mangelnde Qualität die ganze Volkswirtschaft heimsuchen, bleibt in den Sternen. Solange die Bevölkerung zu einer solchen individuellen finanziellen Verantwortlichkeit für das öffentliche Wohl deshalb nicht bereit ist, weil jeder nach dem Prinzip "Hannemann geh du voran" den anderen den Vortritt lassen möchte, wird der Staat sich um diese Wert mit Steuergeldern kümmern müssen.

Tut er es nicht, wird es langfristig teuer für alle werden. Tut er es, ohne dass sich die Verbraucherzentralen entwickeln, wird es zu einem längeren Siechtum führen.

Probleme

- **Zu wenig Markt**
 - » Öffentlicher Dienst
 - » Personalkostenquote
 - » Ausgaben statt Investitionen
 - » Politisch manövriert
 - » zu wenig qualifiziert
 - » kein Kapital
- **Zu viel Markt**
 - » geldabhängig
 - » kurzfristige Perspektive
 - » Markt statt Menschen
 - » Nachfrage statt Verbrauch

Die Finanzierung der Verbraucherzentralen wird daher weit differenzierter und vor allem anders als heute erfolgen müssen. Dabei brauchen sich nicht einmal die Quellen der Finanzierung so stark zu verändern. Wichtiger ist die Form.

2. Grundlagen marktmäßiger Finanzierung der Verbraucherarbeit

2.1. Neue Finanzierungsstrukturen

Bei den Verbraucherzentralen müssen folgende Effekte erschlossen werden:

- **Synergieeffekte** zur Kosteneinsparung,
- Erschließung **privater Quellen der Finanzierung**

Voraussetzung ist, daß Verbraucherarbeit als Dienstleistung gedacht wird, für die auf dem Markt eine geldwerte Nachfrage gesucht wird. Dabei muß ein wesentliches Vorverständnis kritisch hinterfragt werden, nämlich, daß Verbraucherschutz ein Gut sei, das nur von einem kollektiv und öffentlich agierenden Marktteilnehmer in nicht-marktmäßiger Form erreicht werden kann. In dieser Denkweise erschließen sich heute keine Nachfrager mehr, da der Staat tendenziell abbaut und die sozialen Kollektivorganisationen allesamt in einer finanziellen Krise stecken.

2.2. Neue Einkommensquellen

Deshalb sind folgende Grundüberlegungen notwendig:

- **Selbstfinanzierenden Dienstleistungsanteil erarbeiten.**

In den bisherigen Dienstleistungen der Verbraucherzentralen steckt ein erheblicher sich selbst finanzierender individueller Dienstleistungsanteil, der bisher jedoch nicht ausreichend mobilisiert werden mußte. Wer durch eine Beratung 1.000,- DM spart, der kann auch eine solche Beratung aus dem "Erlös" kostendeckend bezahlen.

- **Öffentliche Informationen und Recherchen individuell verwerten.**

Ein Merkblatt zu einem öffentlichen Thema etwa zum Mindestgirokonto oder zur Steuerreform kann man individuell verkaufen, weil zwar das Anliegen nicht individualisierbar ist, es jedoch ein individuelles Interesse an Aufklärung über öffentliche Themen gibt ⇒ Medien.

- **Nachfrage nach "Verbraucherschutz" durch dafür finanziell ausgestattete Institutionen entgeltlich gestalten und abrechnen.**

Staat, Umweltabteilung von Firmen, Regionalabteilungen von Banken brauchen nicht auf Dauer unentgeltlich bedient werden. Dies gilt für die Regierungen, wenn z.B. gratis die Mitarbeit in Ausschüssen unter dem Label "Verbraucherbeteiligung" gefordert wird, obwohl es sich in Wirklichkeit um den Einkauf von Expertenwissen handelt. Dies gilt ebenso für erbetene Stellungnahmen bei Gesetzentwürfen etc. Natürlich gilt dies auch für Pressearbeit etwa wenn "Fälle" und Kontakte zu Verbrauchern sowie Erläuterungen nachgefragt werden. Alle diese Dienstleistungen brauchen tendenziell nicht gratis zu erfolgen. Im *iff* konnte in den vergangenen Jahren hier teilweise durch recht rigorose, im Einzelfall aber immer flexible Ablehnung der Zusammenarbeit mit der "Schnorrer"-Presse, mit angeblich so armen Parteien, Fraktionen und Verbände (die dann an kommerzielle Anbieter Millionenaufträge vergeben können) erheblicher Fortschritt erzielt werden. (Die Presse muß ja nicht immer bar zahlen, sondern kann marktmäßige Gegenwerte wie insbesondere Produkt- und Dienstleistungswerbung im Gegenzug anbieten.)

- **Mit etablierten Marktteilnehmern zusammenarbeiten**

Presse und Medien ebenso wie Beratungsinstitutionen auf dem Markt haben erhebliches Know how im Bereich der Verwertung öffentlicher Information. Das Do it yourself im Verbraucherbereich reduziert teilweise die Lernfähigkeit öffentlich geförderter Institutionen auf dem Markt.

2.3. Verwertungsvoraussetzungen

Daß dies nicht schon jetzt in hohem Maße ausgeschöpft ist, liegt im Gegensatz zu vielen internen Stellungnahmen nicht nur an einem bestimmten (moralisch bestechenden) Verständnis vom eigenen sozialen Auftrag, sondern vor allem auch daran, daß die Grundvoraussetzungen für die erfolgreiche Verwertung noch nicht ausreichend gegeben sind. Dazu gehören insbesondere:

- **Kunden- und Nachfrageorientierung** an den Bedürfnissen potentieller Abnehmer d.h. der individuellen Verbraucher im Beratungs- und Informationsangebot, an der Presse in bezug auf Schnelligkeit, Substanz und Qualität der Informationsbeschaffung, der öffentlichen Hand sowie der Firmen



- **Wettbewerbsfähigkeit des Angebots**

- Erreichbarkeit (Ort, Öffnungszeiten etc.);
- Zeitliches Verhalten (Wartezeiten, Bearbeitungszeit, sofortige Hilfsangebote);
- Hohe Qualität (Informiertheit, Kompetenz, Verständlichkeit, Marktüberblick, hoher technischer Standard);

- **Werbung**

(hohe öffentliche Wahrnehmung der Institution, ihres Angebotes sowie der Qualität und Besonderheit ihrer Leistungen)

Unter diesen Umständen spielt das im öffentlichen Bereich immer wieder beschworene schwierige **Preis-Leistungsverhältnis** eine geringere Rolle als angenommen.

Für die übliche Klientel ist der Preis eine Frage der Leistung. Wenn eine bestimmte Leistung nicht bezahlt wird, liegt es dann auch teilweise an ihrer Bedeutung (z.B. ist eine Beratung zur Kontogebühr kaum für 50,- DM anzubieten, evtl. aber auch ohnehin unsinnig.)

- **Sozial Schwache**

- Auch "Arme" können bezahlen, wenn die Dienstleistung so beschaffen ist, daß ihre Verwertung mehr einspart, als ausgegeben werden mußte. Von daher sind hier Modelle erfolgsabhängiger Beratung bzw. der Zahlung durch den Gegner zu erproben.
- Armutsbekämpfung als Nachfrage anderer Akteure. Bei Beratung Überschuldeter kommen andere Nachfrager (Staat, Sozialamt, Banken) infrage, denen diese Dienstleistung individuell oder kollektiv nützt. Mit ihnen ist daher das Entgelt abzurechnen.
- Bei zu hohen Stückkosten müssen über Gruppenbildungen, Standardisierung und Rationalisierung kostendeckende Verfahren entwickelt werden.

2.4. Produkte der Verbraucherzentralen

- **Individueller Verbraucherschutz**

- » Art

- **Bildung: die Wirtschaft, der Staat, der Buchkäufer**
- **Aufklärung: Gruppenberatung in Spezialthemen, Anbieter der Wirtschaft, Medien (gratis Werbung)**
- **Beratung:**
 - *Vorkaufsberatung:* Anbieter, Nutzer;
 - *Reklamationsberatung:* Verursacher, Begünstigte

- » Modelle

- Abo-Clubs; „Kontopfennig“; Beratungsentgelte; Beratungsgutscheine für Anbieter; Broschüren, Bücher; Zeithonorare; Lehre

- **Sozialer Verbraucherschutz**

- » Art

- **Effizienz des Rechts: Aufsichtsbehörden, Parlamente, Gerichte**
- **Schuldnerschutz: Staat, Banken, Begünstigte**
- **Antidiskriminierung: Stiftungen, Unternehmen**
- **Patientenbetreuung: Krankenkassen, Versicherungen**

- » Modelle

- **Gutachten, empirische Erhebungen, ständige Berichte („Armutsbericht“), Insolvenzverwaltung, Statistiken**

- Kollektiver Verbraucherschutz
 - **Umwelt**: Spenden, Verursacher,
 - **Gesundheit**: Versicherungen
 - **Kultur**: Staat, Stiftungen

2.4.1. Anforderungsprofil

Der wichtigste Vorteil der Verbraucherzentralen auf dem Markt liegt darin, daß sie

- individuellen Kontakt zum Verbraucher haben,
- an den einzelnen Problemen des Verbrauchers ihr Angebot orientieren,
- anbieterunabhängig sind und
- von der Tendenz her verbraucherpolitisch motiviert sind.

Diese Vorteile führen zu einem gewissen "Alleinstellungskartell", um das jeder Anbieter sie auf dem Markt beneiden dürfte.

Gleichzeitig ist dieser Vorteil aber auch ihr entscheidender Nachteil, weil die Hinwendung zum einzelnen mit hohen Personal- und Raumkosten die kostenintensivste Form von Dienstleistung ist, die Anbieterunabhängigkeit sie von den finanziell am besten gestellten Marktteilnehmern abschneidet und schließlich das verbraucherpolitische Engagement, wie oben ausgeführt, vom Image her sich mit realistischen Entgelten nur schwer verträgt.

Die Lösung dieser Problematik ist ein ständiges Ringen um Kompromisse, wobei vor allem die Erfahrung zeigen wird, wie bei aufrechterhaltenem Image Kosten eingespart werden können.

Einige Prinzipien haben sich dabei bereits bewährt:

1. Teure Einzelberatung kann mit kostengünstiger und lukrativer Gruppeninformation gekoppelt werden, wie die Baufinanzierungsberatung gezeigt hat.
2. Bei hohem Beratungs- und Kompetenzimage sowie hoher fallbezogener Medienpräsenz können Bücher, Merkblätter, Broschüren zu diesem Thema verkauft werden und damit den personalintensiven Teil mit subventionieren.
3. Durch Präsentation von Spezialproblemen in den Medien können Verbraucher mit gleichen Anliegen kumuliert angesprochen werden, wobei durch Standardisierung, Rechenservice, Gruppenberatung etc. angemessene Entgelte bei relativ geringerem Personaleinsatz möglich sind.
4. Die Nutzung der individuellen Beratung für Datensammlung und -auswertung ermöglicht nicht nur Medienpräsenz, sondern auch Forschungsergebnisse, die von dritter Seite gekauft werden können (Stiftungen werden hier bisher überhaupt noch nicht angesprochen).

2.4.2. Dienstleistungsangebote

Die **Produkte der Verbraucherzentralen** sind dabei letztlich von der Form, nicht vom Inhalt und ihrer Erarbeitung her, weniger originell als häufig angenommen. Sie sollten daher auch in ihrer Perfektion an vergleichbaren Produktformen auf dem Markt gemessen werden:

- **Information**
 - Mündliche und schriftliche individuelle Beratungsleistungen (Entscheidungshilfen, Informationsgewinnung sowie Problembearbeitung);
 - Eigene Publikumsinformation (Bücher, Broschüren, Merkblätter, Internet-Seiten, Telefon-Hotline);
 - Bildung;
 - Vorbereitung und Fundierung von Presseartikeln;
 - Beratung von Anbietern (Auskünfte und Anschreiben, Kontakt zu Kammern, Aufsichtsbehörden).
- **Recherche und Forschung** (Mängelberichte, Aufzeigen von Mißständen, Auswerten der Anfragen)
- **Politikberatung**
- **Verfahrensmithwirkung**

3. Organisation der Arbeit für die Nachfrage

3.1. Zusammenarbeit

Die Verbraucherzentralen in der Bundesrepublik haben den Nachteil, daß sie jeweils mit einem sehr geringen Umsatz (Ausnahme NRW) einen erheblichen regionalen Radius zu bedienen haben. Durch den politischen "Länderpatriotismus" kommt es dabei zusätzlich zu einer Vielzahl von Doppelarbeiten und Doppelangeboten. Besonders problematisch ist auch die "Trittbrettfahrer"-Problematik, wonach der Nutzen aus einer öffentlichkeitswirksamen Arbeit allen Verbraucherzentralen zu gute kommt und daher der Anreiz gerade der kleineren Verbraucherzentralen, eigenständige Aktionen durchzuführen, nicht sehr hoch ist.

Diesen Nachteilen stehen jedoch erhebliche Vorteile gegenüber anderen Ländern gegenüber, weil die deutschen Verbraucherverbände durch die Landeshoheit von jeher ein Minimum an internem Wettbewerb untereinander hatten und ihnen damit teilweise das Schicksal des englischen NCC, vom INC in Frankreich sowie des holländischen Konsumentenkontakt erspart blieb, deren quasi verbraucherpolitische Monopolstellung Entwicklungen verhinderte und das Aufkommen neuer Formen und Ideen behinderte.

Um Überleben zu können, müssen beide Komponenten optimiert werden. Einerseits müssen Verbraucherzentralen nach außen sichtbar dort als Nachfragekartelle auftreten, wo es darum geht, insgesamt die Mittel, die in dieses Segment fließen, zu vergrößern. Andererseits muß gewährleistet sein, daß unter ihnen in der Weise Wettbewerb herrscht, daß der Initiator einer Aktion auch den Erfolg erhält, damit neue Ideen und Produkte kreiert werden.

3.1.1. Nachfragekartelle gegenüber der öffentlichen Hand

Erhebliche Probleme bestehen bei der Länderfinanzierung. Da es von seiten der Verbraucherzentralen hier keine Mindeststandards der Ausstattung, des Handlungsspielraums und der Finanzierung gibt, kann jedes Land z.T. sogar noch mit Zitaten aus einem anderen Bundesland die Mittel kürzen, wenn Verbraucherzentralen sich hier auf Empfehlungswerte zu den Punkten

- Bilanzierung und Ausstattung mit Eigenkapital;
- Aufgabendeckungsprinzip (keine Zuweisung von Aufgaben ohne entsprechende Finanzierung);
- Personal- und Sachkostenquote (ausreichende Ausstattung mit Sachkapital);
- Möglichkeiten der Eigenmittelakquisition (Investition, Kreditaufnahme, Spendenbewirtschaftung)

einigten.

Wichtiger ist es ferner, daß die zentralen Mittel sich der Nachfrage durch die Verbraucherzentralen unterordnen.

- Die vom BMWi aus den zurückgehaltenen Ländermitteln gebildeten Projektmittel müssen nach den üblichen Ausschreibungsverfahren für Projekte der Verbraucherzentralen verfügbar sein. Aktuell werden sie politisch mißbraucht, intransparent verwaltet und in der Effizienz nicht überwacht.
- Die an zentrale Institutionen gegebenen Bundessubventionen (StiWa, VSV, VI, AgV) sind durch einen hohen Fixkostenanteil (Personalmittel) für die Arbeit an der Basis kaum beeinflussbar und verfügbar. Hier sind langfristig gehaltene Anforderungen zu formulieren, damit nicht mit dem Argument der kurzfristigen Mittelknappheit jeder Trend zu größerer Flexibilität und Servicequalität gestoppt wird.

3.1.2. Rationalisierungskartelle

Die zur Erzielung von Synergieeffekten erforderlichen Kooperationen müssen entwickelt und entlang den jeweiligen Produktangeboten sinnvoll organisiert werden. Zu viele Kooperationspartner können dabei allerdings die Kosten erhöhen statt senken. Kooperationen sollten nicht institutionell, sondern projektbezogen aufgebaut werden. Die bisherige Erfahrung hat gezeigt, daß solche Kartelle häufig aber auch als Verhinderungskartelle mißbrauchbar sind. Von daher sollten sie keine Exklusivität in einem Bereich beanspruchen (also alle Einzelprojekte zulassen), dagegen aber durch einen finanziellen Investitionsanteil Exklusivität bei der Zusammenarbeit und dem Erfolg sichern.

Rationalisierungseffekte können insbesondere durch Vergabe gemeinsamer Aufträge an Dritte erzielt werden. In diesem Zusammenhang kann das *iff* Rationalisierungseffekte bewirken, die den Kostenaufwand aufwiegen.

3.2. Wettbewerb um neue Ideen

Der Wettbewerb um neue Ideen muß unvermindert weitergeführt werden. Zentrale Gremien und Institutionen können, so lange sie das finanzielle Risiko und die Kosten einer Aktion nicht mittragen, nicht die Funktion von Kontrollorganen wahrnehmen. Mit einer solchen Funktion wird es allzu leicht möglich, eigenes Nichtstun durch die Verhinderung der Aktionen anderer relativ zu beschönigen, oder, was noch schlimmer ist, über den Filter zentraler Institutionen Zeit dafür zu gewinnen, die aus den Aktionen anderer gewonnen Ideen rechtzeitig selber umzusetzen.

3.3. Qualifizierung und Evaluation

Die Nachfrageorientierung in den Verbraucherzentralen hat nur eine Chance, wenn sie von den Angestellten unterstützt und von ihrer Qualifikation mitgetragen wird. Daher sind erhebliche Anstrengungen erforderlich, um die Fort- und Weiterbildung zu organisieren. Abstrakte Bildungsangebote haben dabei wenig Sinn, da die Probleme in der Umsetzung liegen.

Das beste Bildungsangebot ist aber sinnlos, wo die Angestellten keine Rückmeldung über ihren eigenen Erfolg oder Mißerfolg erhalten. Von daher ist die Evaluation die eigentlich wesentliche Motivation für Qualifizierung. Hierzu sind folgende Instrumente einsetzbar:

- Abrechnungscenter bilden (Kosten- und Einnahmenevaluation);
- Beschwerdestellen/-telefon über die Dienstleistungen der Verbraucherzentrale einrichten;

- Personaltausch zwischen Verbraucherzentralen;
- Schaffung von Aufstiegs- bzw. Verbesserungsmöglichkeiten (nicht nur finanzielle Anreize).
- An die Servicebriefe, die z.B. das *iff* im Finanzdienstleistungsbereich erstellt, könnte sich ein System der Merkblätterstellung und der Presseinformation anschließen, um einen Mehrfachnutzen zu erzielen. Indem von Mitarbeiter(inne)n der Verbraucherzentralen regelmäßig und arbeitsteilig solche kurzen Stellungnahmen erarbeitet und in einheitlichem Layout professionell gestaltet werden, kann dieses verkauft werden. Solche Merkblätter entlasten die Einzelberatung, erhöhen die Attraktivität der Verbraucherzentralen und die Besucherfrequenz bzw. die Nachfrage nach den Speichermedien (Internet, CD-ROM)
- Im Datenbanksystem FIS-Money-Advice werden alle Informationen zugänglich gemacht, wobei alle Finanzzeitschriften und Zeitungsartikel, ebenso wie Merkblätter und Stellungnahmen sowie BGH-Urteile, Vorschriften und AGBs sowie die "graue Literatur" im Volltext, die übrigen Urteile und Literaturstellen mit Inhaltsangaben verfügbar sind. Die FIS-CD-ROM ersetzt den Wert einer Finanzdienstleistungsbibliothek, wie sie nicht einmal in einer Universität vorhanden ist. Das Problem jeder Datenbank, daß sie einen Vorlauf von ca. sechs Monaten braucht, wird durch die ständigen Updates auf dem Internet minimiert.

3.4. Kapital

Die Verbraucherzentralen müssen, wenn sie auf dem Markt bestehen wollen, Kapital einsetzen, um hochwertige Dienstleistungen ertragreich oder einfach nur kostendeckend einsetzen zu können. Grundsätzlich muß für jeden Arbeitsbereich sowie jedes Projekt wenigstens im Ansatz eine Investitionsrechnung erfolgen. Finanzierung bedeutet dabei nicht Kostenübernahme, sondern Bereitstellung von rückzahlbarem Investitionskapital. Dieses ist notwendig, aber auch ausreichend, wo selbsttragende Projekte angestrebt werden, und betreffen daher gerade den vorliegenden Entwicklungsbereich.

Z.B.: Der Aufbau einer Beratung für die private Altersvorsorge braucht einen Vorlauf von mindestens einem 1/2 Jahr, die Ausstattung eines Raumes, Computer, statistische Informationen, Nachschlagewerke, Ausbildung der Berater sowie entsprechende Werbemaßnahmen. Außerdem ist damit zu rechnen, daß bei entsprechender Investition frühestens nach einem weiteren Jahr die Erträge aus der Beratung die Kosten decken. Erst anschließend werden Überschüsse erwirtschaftet, die laufende Kosten, Kapitaldienst und Tilgung decken. Wird auf die Investitionen verzichtet und mit hohem Personalkostenanteil die Beratung "erwurschtelt", so läuft sie Gefahr, die geforderten Standards nicht zu erreichen und den Einsatz der Personalkosten nicht zu rechtfertigen.

Zur Finanzierung bieten sich die traditionellen Möglichkeiten an:

3.4.1. Eigenkapital

Als e.V. sind die Verbraucherzentralen zur Eigenkapitalbildung nicht verpflichtet, durchaus aber berechtigt. Wenn der Staat von den Verbraucherzentralen mehr Eigenverantwortlichkeit verlangt, dann ist dies nur möglich, wenn zugleich ein festes Eigenkapital zur Eigenfinanzierung gebildet werden kann. Dieses Eigenkapital dient der Selbstfinanzierung, um für zukünftige Erträge Investitionen zu tätigen. (Es ist also nicht verbrauchbar, sondern nur nutzbar!) Es ist aber auch die Unterlage für die Kreditfähigkeit bei der Inanspruchnahme von Fremdkapital bzw. von Vorausleistungen Dritter. Das Eigenkapital wird in der Wirtschaft grundsätzlich durch Beteiligungskapital gebildet. Da die Träger der Verbraucherzentralen in der Regel hierfür nicht gewonnen werden können und auch die dafür vorgesehenen Gesellschaftsformen der KG, GmbH und AG allenfalls als Zweckbetriebe der Verbraucherzentralen infrage kommen, kann Eigenkapital im Rahmen der e.V.s nur gebildet werden durch

- eine einmalige Zuwendung der öffentlichen Hand;
- die Erlaubnis der Subventionsgeber zur Gewinnerzielung und Ansammlung von Überschüssen (Probleme mit der Gemeinnützigkeit entstehen dabei nicht);
- durch Gründung einer Stiftung mit dem Zweck der Unterstützung der Verbraucherzentrale, die sich aus Spenden nährt und als Finanzierungsgrundlage dient.

3.4.2. Fremdkapital

Auch ohne Eigenkapital sind Investitionen möglich, wenn Zugang zu Fremdkapital besteht. Die übliche Form der Fremdkapitalaufnahme ist der Bankkredit. Da kein Eigenkapital und auch keine sonstige Sicherheit gegeben ist, ist Fremdkapital schwer zu erreichen.

- Gleichwohl wäre die öffentliche Hand gut beraten, durch Gewährung öffentlicher Bürgschaften den Verbraucherzentralen die Eigenverantwortlichkeit zu ermöglichen. Die öffentlichen Bürgschaften geben auch Zugang zu den 1% unter Markt liegenden Konditionen für Kommunalkredite der Banken.
- Eine andere Möglichkeit der (faktischen) Fremdkapitalaufnahme ergibt sich ohne Veränderung des status quo in der Weise, daß z.B. das *iff* als ungebundene Institution bestimmte Leistungen selber vorfinanziert und die Verbraucherzentralen, die Abnahme dieser von ihnen mitgestalteten Leistungen einschließlich der dabei aufgelaufenen Zinsen für den Kapitaldienst übernehmen und aus den laufenden Einnahmen bezahlen. Eine entsprechende Zahlungszusage könnte vom *iff* als Kreditunterlage benutzt werden. In dieser Form übernehmen die Verbraucherzentralen ebenso wie bei eigener Kreditaufnahme das Risiko des Ertrages aus der Investition. Dabei kann hier auch noch eine Risiko- und Chancenteilung das Risiko entscheidend mindern, wenn ein Teil der späteren Bezahlung der Investition durch Ertragsbeteiligung erfolgt. Faktisch hat das *iff* in dieser Weise investiert, indem es eine normalen Kreditmöglichkeiten zur Produktion der FIS CD-ROM ausschöpfte im Vertrauen darauf, daß das Projekt von der AgV mit dem Versicherungsprojekt zusammen gefördert werden wird. Solche unverbindlichen Zusagen sind allerdings u.U. dann für das *iff* existenzbedrohend.

3.5. Werbung

Die Nachfrage nach Produkten der Verbraucherzentralen wird erheblich davon abhängen, inwieweit es gelingen wird, in der Öffentlichkeit Kompetenz und Preiswürdigkeit entgeltlicher Produkte der Verbraucherzentralen sowie Politikwürdigkeit ihrer Subventionierungen durch die öffentlichen Haushalte darzustellen.

Die Medienpräsenz der Verbraucherzentralen ist dabei von entscheidender Bedeutung. Die Vergangenheit hat dabei gezeigt, daß die Verbraucherzentralen bei

- überregionalen Themen nur erfolgreich waren, wenn sie in größerer Zahl dezentral auftraten, wobei der Vielfalt der Darstellungsweisen die Einheitlichkeit von Thema und Tendenz entsprechen mußte;
- regionalen Themen, nur wenn fallbezogen und empirisch gearbeitet wurde.

Die überregionale Werbung dient dabei dem Image und ist außerordentlich wichtig, um Problemzuständigkeiten und Qualität der Arbeit deutlich zu machen. Mit dieser Arbeit wird auch die politische Subventionierung gesichert und erweitert. Hier sollte überlegt werden, die überregio-

nale Repräsentanz durch das gemeinsame Logo und ein von einer Gruppe von Verbraucherzentralen getragenes Marketingkonzept zu unterstützen.

Wichtig ist die Präsenz in neuen Themenbereichen wie Euro, private Altersvorsorge, Verbraucherkonkurs, Gentechnik, Telekommunikation etc.

Die Beteiligung an der öffentlichen Diskussion muß dabei in Zukunft stärker an den Werbeeffekten für die eigenen entgeltlichen Produkte ausgerichtet sein (z.B. Verpflichtung der Presse zu Hinweisen, stärkere Einbindung von Informationsquellen wie z.B. WWW-Seiten im Internet, Telefonansage).

3.5.1. Medienpräsenz

Die Marktchancen der Verbraucherzentralen hängen stark mit der Medienpräsenz zusammen. Überregionale Themen kommen dabei in regelmäßigen Abständen anhand konkreter Vorfälle wieder auf (Kontogebühren, Bareinzahlung, Rendite Kapitallebensversicherung, Steuerhinterziehung, Anlagebetrug, Kredithaie, Überschuldung, Vorfälligkeitsentschädigung, Kreditkündigungen, geschlossene Immobilienfonds u.s.w.) In der FIS-Datenbank könnten bei den Steckbriefen zu den einzelnen Verbraucherzentralen auch Presseschwerpunkte gebildet werden. Dann wäre es möglich, daß über den Serviceverteiler des *iff* Fallmaterial verteilt wird, damit die Ansprechpartner die für die Presse so wichtigen Unterlagen dort erhalten.

3.5.2. Image

Das Image der Verbraucherzentralen ist häufig ein wichtiges Argument gegen die Entgeltlichkeit. Sie werden dabei vom Image des gemeinnützigen Bereichs beherrscht, wo man allzu leicht Engagement gegen Professionalität ausspielt. Bei einer Hinwendung zur entgeltlichen Nachfrage muß man sich jedoch darüber im klaren sein, daß kaum jemand für Engagement bezahlen will. Geldwert in den Augen der Verbraucher ebenso wie bei Presse, Anbietern und auch Staat ist nur Professionalität, so sehr man dies auch bedauern möchte. Die Verbraucherzentralen sollten überlegen, ob sie nicht eine professionelle Marketingberatung in Anspruch nehmen wollen (vgl. z.B. den Erfolg von Greenpeace) und einheitlicher und vor allem moderner und dienstleistungsorientierter in Erscheinung treten. Die Investition wird sich in den Preisgestaltungsmöglichkeiten niederschlagen. Das würde u.U. auch bedeuten, imagerträgliche Themen einzubeziehen, wie z.B. Stellungnahmen in komplexen Materien wie der aktuellen Steuerreform.

3.5.3. Werbeträger

Werbung ist teuer, aber eine einträgliche Investition. Die Verbraucherzentralen hätten den unschätzbaren Vorteil, daß sie nur die Gestaltung ihrer Werbebotschaft, nicht jedoch deren Transport bezahlen müssen, da sich die Medien bei gemeinnützigen Organisationen, die ohnehin für Werbeaufträge nicht infrage kommen, leichter mit der Schleichwerbung tun. Das Problem besteht allerdings darin, daß lediglich das Image, nicht aber Detailinformationen über Produkte und Angebote mittransportiert werden.

Deshalb ist es unbedingt notwendig, daß die Verbraucherzentralen kurze Botschaften einflechten können, über die dann jeder Verbraucher, Anbieter etc. an die detaillierten Informationen herankommen kann. Dabei wird kontextbezogene Information beim Nachfrager gefördert. Man kann dann Interviews und Pressezusammenarbeit davon abhängig machen, daß eine solche vertretbare Kurzinformation gegeben wird. Dabei gibt es folgende Möglichkeiten, Kurzinformationen über leicht zugängliche Informationsquellen zu geben:

- Eine zentrale Telefonnummer, die über automatische digitale Weiterschaltung ("Suchen sie eine Beratungsstelle, dann 1", "Informationen über ... dann wählen sie die 2" etc.) personal-

kostenfrei in jeder ISDN-Anlage integriert werden könnte und alle weiteren Informationen enthielte.

- Eine zentrale Postadresse für Bestellungen von Broschüren und Büchern (Hier würde eine Postleitzahl beantragt werden können mit angekoppeltem Einzugsverfahren über EC-Karte oder Kreditkarte).
- Eine gemeinsame e-mail Adresse mit automatischer Weiterleitung an die e-mail Adressen der einzelnen Verbraucherzentralen.
- Eine zentrale Internetseite "Verbraucherberatung.de"(z.Zt. von der VZ Niedersachsen belegt) oder "Verbraucherzentrale.de" (z.Zt. von der VZ Baden-Württemberg belegt) mit Verzweigung auf alle Verbraucherzentralen mit gleichzeitiger Schwerpunktbildung im Internet würde die Trefferquote erheblich erhöhen.

3.5.4. Werberinge

Da vor allem auch persönliche und telefonische Beratung wichtige Werbeträger sind, sollten Verbraucherzentralen regionale Werberinge bilden und ihr Informationsmaterial aufeinander abstimmen.